

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN
NO.3126-2025-LEG/PJ DE MARTES 23 DE
SEPTIEMBRE DE 2025 “POR LA CUAL
SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE
MEDIAS PRECAUTORIAS QUE ADOPTA
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA PARA PROTEGER LOS
INTERESES PÚBLICOS” EMITIDO POR
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA Y PUBLICADO EN LA
GACETA OFICIAL NO.30376-B DEL
MARTES 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025
POR VULNERAR LOS ARTÍCULOS 32, 47,
280 Y 281 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA**

**HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, PLENO. E.S.D.**

Yo, **MARTA CECILIA ADAMES ROMERO**, mujer, panameña, mayor de edad, abogada en ejercicio, portadora de la cédula de identidad No.9-749-635, idoneidad de abogado No 25342, con correo electrónico martaadames75@gmail.com; localizable en barriada Genesis, 5ta casa, Santiago, Provincia de Veraguas, República de Panamá, teléfono: 6165-1680 y demás generales que constan el poder especial que antecede comparezco ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia actuando en mi calidad de apoderada especial de los señores **JANINE PRADO CASTAÑO, YAMIRELIZ CHONG, LUIS HENRIQUE DUKE WALKER, LENIN ALBERTO ULATE RODRÍGUEZ, ALEXANDRA BRENES, ROBERTO ZÚÑIGA, JORGE ALBERTO GONZÁLEZ LÓPEZ, JHONATHAN VEGA, MIGUEL ANGEL CAMPOS LIMA y YARELIS RODRÍGUEZ** y demás generales que constan en poder que antecede, hago ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución y promuevo formalmente, acción de inconstitucionalidad por comisión en contra de la Resolución No.3126-2025-Leg/PJ de martes 23 de septiembre de 2025 “Por la cual se aprueba el reglamento de medias precautorias que adopta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos” emitido por la Contraloría General de la República y publicado en la Gaceta Oficial No.30376-B del martes 30 de septiembre de 2025 por vulnerar los artículos 32, 47, 280 y 281 de la Constitución Política.

I. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

PRIMERO: Que el Contralor General de la República expidió con fecha de 23 de septiembre de 2025 la Resolución No.3126-2025-Leg/PJ de martes 23 de septiembre de 2025 “Por la cual se aprueba el reglamento de medias precautorias que adopta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos”

SEGUNDO: Que tal resolución impugnada fue publicada en la Gaceta Oficial No.30376-B del martes 30 de septiembre de 2025.

TERCERO: Que la resolución impugnada en su conjunto vulnera por comisión varias disposiciones constitucionales que pasaremos a desarrollar a continuación pero que versan principalmente sobre dos puntos: indebida atribución de funciones y competencias, y violaciones a derechos fundamentales tales como la propiedad privada y derecho a la defensa.

II. PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL.

Mediante la acción de inconstitucionalidad que se promueve y tal como se deduce de los hechos expuestos, mediante la presente demanda se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad de la Resolución No.3126-2025-Leg/PJ de martes 23 de septiembre de 2025 “Por la cual se aprueba el reglamento de medias precautorias que adopta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos” emitido por la Contraloría General de la República y publicado en la Gaceta Oficial No.30376-B del martes 30 de septiembre de 2025 por violatoria de los artículos 32, 47, 280 y 281 de la Constitución Política de Panamá.

III. TRANSCRIPCIÓN DE LOS ARTÍCULOS OBJETO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En cumplimiento con lo establecido en el numeral 1 del artículo 2560 del Código Judicial, procedemos a transcribir la resolución que estamos impugnando:

PARA USO OFICIAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



RESOLUCIÓN No.3126-2025-Leg/PJ Panamá, 23 de septiembre de 2025

“Por el cual se aprueba el Reglamento de medidas precautorias que adopta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos”

**El Contralor General de la República
En uso de sus facultades Constitucionales y Legales**



CONSIDERÁNDO:

De acuerdo con lo establecido en los Artículos 279 y 280 de la Constitución Política de la República de Panamá y en los Artículos 1, 11 (numeral 2) y 55 (literal d) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, es potestad del Contralor General de la República dictar los reglamentos internos de la Contraloría General de la República.

El Artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el Artículo 25 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, faculta a la Contraloría General de la República, cuando esta descubra irregularidades graves en el manejo de bienes y fondos públicos, a solicitar la suspensión del agente o empleado de manejo, exponiendo las razones en que se fundamente su petición.

De acuerdo con la citada disposición, cuando las circunstancias lo ameriten, la Contraloría General de la República, mediante resolución motivada del Contralor General de la República, está facultada para suspender el pago de cualquier erogación con cargo al Tesoro Nacional, que considere inconveniente, así como el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre vinculada en las irregularidades descubiertas e investigadas, y podrá adoptar cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.

Que en razón de la facultad otorgada por la disposición antes citada, es necesario que la Contraloría General de la República cuente con un reglamento que regule la ejecución de las medidas precautorias que sean necesarias adoptar para proteger los intereses públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Se aprueba el Reglamento de medidas precautorias que decreta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos, cuyo texto en el siguiente:

**CAPÍTULO I
ASPECTOS GENERALES**

ARTÍCULO 1: DE LA FACULTAD DE ADOPTAR MEDIDAS PRECAUTORIAS. Cuando en el ejercicio de sus funciones la Contraloría General de la República descubra que existen irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos, estará facultada para adoptar las medidas precautorias sobre el patrimonio de los agentes y empleados de manejo, funcionarios y demás personas que se encuentren vinculadas a dichas irregularidades descubiertas e investigadas, de conformidad con lo previsto en el Artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el Artículo 25 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO 2: DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS QUE PUEDEN DECRETARSE. Sin que ello constituya limitación, la Contraloría General de la República podrá adoptar las medidas precautorias siguientes:

1. **Suspender**, durante el tiempo que sea necesario, el pago de cualquier erogación con cargo al Tesoro Nacional que se considere inconveniente, así como el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre vinculada a la irregularidad descubierta.

De igual forma, cuando la Contraloría General de la República descubra irregularidades graves en el manejo de bienes y fondos públicos, podrá solicitar a quien corresponda, explicando las razones en que se fundamenta tal solicitud, la suspensión del agente o empleado de manejo involucrado con dicha irregularidad, la cual deberá ordenarse por el periodo que resulte necesario.

2. **Secuestro** sobre el patrimonio de los agentes y empleados de manejo, funcionarios y cualesquiera personas que se encuentren vinculados a las irregularidades descubiertas en el manejo de fondos y otros bienes públicos.

3. Cualesquiera otras que sean necesarias para proteger los intereses públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada por el Artículo 25 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO 3: DE LAS PERSONAS CONTRA LAS CUALES PUEDE DECRETARSE MEDIDAS PRECAUTORIAS. Las medidas precautorias que dicte la Contraloría General de la República en ejercicio de la facultad otorgada por el Artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el Artículo 25 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, solo podrán recaer sobre el patrimonio de los agentes y empleados de manejo, funcionarios y cualesquiera personas, naturales o jurídicas, que se encuentren vinculadas a las irregularidades descubiertas en el manejo de fondos y otros bienes públicos.

CAPÍTULO II

DE LA DOCUMENTACIÓN SUSTENTADORA DE LA MEDIDA PRECAUTORIA

ARTÍCULO 4: RECOMENDACIÓN DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PRECAUTORIAS. Si durante la ejecución de la investigación de la auditoría ordenada por el Contralor General, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley, el Director de la Dirección que realiza dicha investigación advirtiera que existen irregularidades en el manejo de fondos y otros bienes públicos que ameritan la adopción por parte de la Contraloría General de la República de alguna medida precautoria con el propósito de salvaguardar los intereses públicos, así lo informará en un término perentorio al Contralor General de la República, mediante Memorando sustentador en el que se expliquen de forma clara y precisa los hallazgos correspondientes y se recomiende la adopción de medidas precautorias.

ARTÍCULO 5. DETERMINACIÓN DEL MÉRITO DE LA MEDIDA PRECAUTORIA. Con vista a la recomendación formulada por el Director que tenga a su cargo la investigación correspondiente, el Contralor General determinará si hay mérito o no para adoptar medidas precautorias, mediante la consignación de su visto bueno en el Memorando remitido por el Director.





CAPÍTULO III

PARA USO OFICIAL

DE LA ADOPCIÓN Y PRÁCTICA DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS

ARTÍCULO 6. ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS. Si con vista a la recomendación formulada al Contralor General de la República a que se refieren los artículos previos, el Contralor General de la República estima necesario adoptar medidas precautorias para salvaguardar los intereses públicos, ordenará a la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, a través de su unidad administrativa responsable, que tenga a bien, que elabore la Resolución debidamente motivada mediante la cual se adoptan tales medidas precautorias sobre los bienes de las personas vinculadas en las irregularidades descritas en el Memorando sustentador, para lo cual deberá indicar la clase de medida a ser adoptada y el monto de la misma.

La resolución, debidamente motivada, mediante el cual se ordena la adopción de medidas precautorias, así como las notas dirigidas a las distintas entidades, públicas o privadas, según el caso, será sometido a la consideración y firma del Contralor General de la República o quien éste delegue. Igualmente, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, a través de su unidad administrativa responsable, deberá entregar las notas firmadas a las respectivas entidades, públicas o privadas, a las cuales van dirigidas, según el caso.

La Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, a través de su unidad administrativa responsable, deberá formar un cuadernillo de la medida cautelar contentivo de todo lo que se genere, incluido el Memorando Sustentador con el visto bueno del Contralor General, la resolución firmada por el Contralor General de la República y de las copia de las notas correspondientes, al cual se adicionarán las copias de las notas con los acuses de recibido de las respectivas entidades y sus respectivas respuestas, si las hubiere. Dicho cuadernillo deberá estar debidamente foliado.

ARTÍCULO 7. Si la medida precautoria de secuestro recae sobre bienes muebles el Contralor General de la República o el servidor de la Contraloría General de la República en quien aquél haya delegado esta función, se trasladará al lugar donde se encuentren y los inventariarán identificándolos debidamente, oyendo el concepto del perito designado por la Contraloría General de la República, y se entregarán al depositario designado por el Contralor General de la República.

En caso de secuestro de establecimientos, empresas o haciendas, el depositario designado por la Contraloría General de la República tendrá, además de las obligaciones generales del depositario, las especiales de no interrumpir las labores del establecimiento o hacienda; cuidar de la conservación y de todas las existencias, llevar razón puntual y diaria de todos los ingresos y egresos; procurar seguir el sistema de administración vigente; impedir todo desorden; colocar el producto líquido en un banco de la localidad, deducidos los gastos de producción, y dar cuenta y razón del cargo mediante informe general una vez al mes y en detalle cuando aquél termina y siempre que se le pida. En este caso el depositario será administrador del establecimiento o hacienda, pero puede conservar al propietario como empleado o asesor para que no sufra perjuicio el negocio.

ARTÍCULO 8 REGLAS A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS. Las medidas precautorias serán decretadas por el Contralor General de la República, mediante Resolución motivada y se regirán por las siguientes reglas:

1. Se tramitarán sin audiencia del investigado en un cuadernillo separado, que forma parte del expediente principal de la investigación de auditoría. Mientras no se hayan practicado las medidas precautorias decretadas por la Contraloría General, sólo los funcionarios encargados de su trámite tendrán acceso al cuadernillo, el cual será agregado al expediente principal una vez que las medidas precautorias sean practicadas en su totalidad.

2. Serán decretadas por resolución motivada, expresando la irregularidad en el manejo de fondos o bienes públicos que se ha advertido en el Memorando Sustentador, las pruebas aunque sea indiciarias de dicha irregularidad y la necesidad de proteger el interés público;
3. Serán decretadas hasta la concurrencia de la cuantía provisional del menoscabo patrimonial del Estado sin perjuicio de que dicha cuantía pueda ser ampliada o disminuida si durante el curso de la investigación de auditoría surjan elementos de juicio que acrediten el aumento o disminución del menoscabo patrimonial causado al Estado. En todo caso, al momento de adoptarse la medida precautoria, deberá tenerse en cuenta la proporcionalidad de la misma, a fin de evitar molestias y afectaciones innecesarias.
4. Las Resoluciones que decreten medidas precautorias o las que decidan incidentes interpuestos dentro de las mismas, admiten reconsideración ante el Contralor General de la República o ante el servidor de la Contraloría General de la República a quien él delegue esta función. En ningún caso la interposición del recurso suspende ni interrumpe la ejecución de la medida.
5. El Contralor General de la República podrá delegar en otro funcionario de la Institución la práctica de la medida precautoria.
6. Las oposiciones y las impugnaciones incidentales se surtirán oralmente en el momento en que se ejecuta la medida, o posteriormente mediante memorial si ya se hubieren practicado, sin formalidades especiales, sin suspender ni interrumpir la adopción o ejecución de la medida, permitiendo a los interesados presentar sus pruebas y alegaciones sumarias y procurando siempre la mayor celeridad posible. El Contralor General de la República o el servidor de la Contraloría General de la República a quien él delegue resolverá lo que corresponda.

El Contralor General de la República o el servidor en quien él delegue, de oficio o a solicitud de parte interesada, conocerá de cualquier exceso en el depósito, así como de las solicitudes de exclusión de bienes por depósito de cosa ajena, separación del depositario y demás incidentes que surjan de la aplicación de la medida precautoria, siguiendo para tal efecto el procedimiento establecido en el presente reglamento y, supletoriamente, por las disposiciones del Código Judicial o del Código Procesal Civil cuando éste empiece a regir.
7. El Contralor General de la República designará a la persona o las personas a cuya custodia quedarán los bienes sobre los cuales se decreta la medida precautoria, así como a los peritos que han de actuar en el inventario y avalúo de los bienes, cuando ello sea necesario. Los salarios o pagos que se generen producto de las gestiones de los peritos y custodios, saldrán de los fondos de la entidad
8. Todos los servidores públicos prestarán a la Contraloría General de la República la cooperación que ésta solicite para los fines de la práctica de las medidas precautorias a que haya lugar. La infracción de esta obligación, así como la falta del debido respeto en el ejercicio de sus funciones al Contralor General o al Subcontralor General, tanto por servidores como por particulares, será sancionada con multa hasta de Mil balboas (B/. 1,000.00), tal como lo dispone el artículo 81 de la Ley 32 de 1984.

ARTÍCULO 9: DE LA DECLINACIÓN DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS. Las medidas precautorias adoptadas por la Contraloría General de la República, se declinarán al Tribunal de Cuentas inmediatamente después que se hayan adoptado.



Para tal fin, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, a través de su unidad administrativa responsable, que tenga a su cargo la ejecución y práctica de las medidas precautorias, someterá a la consideración y firma del Contralor General de la República la Resolución motivada por medio de la cual se declinan éstas al Tribunal de Cuentas.

Una vez en firme la resolución que declina las medidas precautorias, se remitirá al Tribunal de Cuentas el cuadernillo contentivo de las medidas precautorias al cual se incorporará dicha resolución.

ARTÍCULO 10: FLUJO DE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS. Se adjunta al presente Reglamento el flujo de aplicación a las medidas precautorias dictada por la Contraloría General de la República y formarán parte integral del Reglamento.

CAPÍTULO IV CONSIDERACIONES FINALES



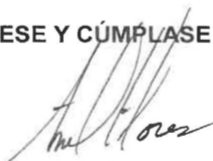
ARTÍCULO 11: Los vacíos que el presente reglamento tenga en materia de medidas precautorias serán llenados con las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la investigación de auditoría que realiza la Contraloría General de la República. Una vez que entre a regir el Código Procesal Civil, serán aplicables, supletoriamente sus disposiciones en caso de vacío o laguna del procedimiento reglamentario.

ARTÍCULO 12: El presente reglamento entrará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial Digital.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículos 1, 11 (numeral 2), 29, 55 (literal "d") de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada y adicionada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022 y Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 23 días del mes de septiembre de 2025.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


ANEL FLORES
Contralor General




VENTURA VEGA
Secretario General



Contraloría General de la República
Despacho Superior
COPIA AUTENTICADA DE SU ORIGINAL

24 SEP 2025

Este documento consta de 1 página

SECRETARIA GENERAL

Flujograma – Medidas Precautorias



IV. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

A. Violaciones relativas a la extralimitación de funciones y atribuciones del Contralor General de la República.

La resolución que se demanda le atribuye la facultad al Contralor General de la República de adoptar medidas precautorias tales como:

1- Suspender el pago de cualquier erogación con cargo al Tesoro Nacional que se considere inconveniente, así como el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre vinculada a la irregularidad descubierta.

2- Ordenar el secuestro sobre el patrimonio de los agentes y empleados de manejo, funcionarios y cualesquiera personas que se encuentren vinculados a las irregularidades descubiertas en el manejo de fondos y otros bienes públicos.

Estas medidas infringen en concepto de violación directa, por comisión, los siguientes artículos de la constitución:

ARTICULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.

5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.

7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.

8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.

9. Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

10. Dirigir y formar la estadística nacional.

11. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades.

13. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

ARTICULO 281. Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La violación de lo previsto en los artículos transcritos se produce de manera directa, en la medida como se aprecia, ya que mediante la resolución impugnada, la Contraloría General estableció la potestad de dictar medidas precautorias en casos de supuestas irregularidades en el manejo de fondos públicos. Entre dichas medidas se incluyen la suspensión de salarios de funcionarios de manejo y el secuestro de bienes de los mismos.

Dicho acto excede las competencias constitucionales asignadas a la Contraloría General, pues ésta, conforme al artículo 280 de la Constitución, tiene funciones de fiscalización, examen, fenecimiento de cuentas y presentación de denuncias, pero no de juzgamiento ni de adopción de medidas cautelares de carácter jurisdiccional.

Es pues, que según el artículo 281 de la constitucion que se establece que el Tribunal de Cuentas es el órgano competente para conocer de reparos y juzgar las cuentas de los funcionarios de manejo, con potestad jurisdiccional para decretar medidas cautelares, como secuestros y retenciones. En consecuencia, la Contraloría General de la República, al emitir esta resolución, ha usurpado funciones jurisdiccionales que corresponden al Tribunal de Cuentas.

En resumen, la Contraloría General de la República le corresponde la investigación, detección, y denuncia. Por su parte, el Tribunal de Cuentas juzga y es quien tiene competencia para decretar secuestros y otras medidas cautelares sobre bienes de los funcionarios investigados.

El Contralor General de las República no está facultado constitucionalmente para decretar secuestros, ni siquiera como “medidas precautorias”, porque:

1. La Constitución no le da esa facultad jurisdiccional.
2. Los secuestros afectan derechos fundamentales (propiedad, debido proceso), y solo los jueces (en este caso el Tribunal de Cuentas) pueden ordenarlos.
3. El rol de la Contraloría es administrativo y de fiscalización, no jurisdiccional.

Si el Contralor pretendiera dictar secuestros directamente, sería inconstitucional y una extralimitación de funciones, pues esa competencia corresponde al Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, la Contraloría sí tiene la facultad de refrendo y control previo del gasto público. Eso significa que puede negar o suspender un pago (incluso salarios, viáticos, jubilaciones, etc.) si considera que no cumple con los requisitos legales o hay irregularidades en el trámite. Pero eso no es lo mismo que una sanción o una medida cautelar personal. La Contraloría General de la República y por lo tanto el Contralor no puede ordenar retener el salario de un funcionario como castigo o medida precautoria durante una investigación. Eso ya entra en el terreno de sanciones y afectación directa de derechos, que solo puede hacer un juez o una autoridad disciplinaria con procedimiento debido. Lo único que puede hacer, el Contralor, dentro de sus funciones constitucionales, es negar el refrendo o suspender un pago específico si detecta irregularidades en el proceso de gasto.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que ninguna autoridad puede arrogarse competencias no previstas en la Constitución ni en la ley, bajo pena de nulidad por violación del principio de separación de funciones.

Si bien el artículo 9 de la resolución impugnada menciona que la decisión del secuestro ordenada unilateralmente por el Contralor puede ser revisada ante el tribunal de cuentas, este no es el procedimiento adecuado. Ya que en caso tal debe ser una petición del contralor (o del fiscal de cuentas) al Tribunal de Cuentas para que se interponga el secuestro.

La suspensión de salarios y el secuestro de bienes ordenados por la Contraloría equivalen a sanciones o restricciones propias de un juez, lo cual quebranta los artículos citados de la Constitución y vulnera derechos fundamentales.

B. Violación del principio del debido proceso

La resolución impugnada viola el artículo 32 de la constitución ya que el contralor no es un juez y por lo tanto no está facultado para interponer medidas de secuestro sobre bienes de los funcionarios públicos implicados en una investigación sobre manejo de fondos públicos.

Además, que, según el artículo 8 de la resolución impugnada se establece que el contralor podrá decretar el secuestro sobre los bienes de un funcionario público sin la audiencia de este. Esto vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso que es un derecho fundamental de todo panameño. Ninguna persona puede ser privada de sus derechos sin haber sido oída por autoridad competente (que a su vez la autoridad competente no es el contralor).

Por consiguiente, la suspensión unilateral de salarios y el secuestro de bienes constituyen restricciones que solo pueden adoptarse dentro de un proceso jurisdiccional con las garantías del debido proceso. La Contraloría, al no ser Órgano jurisdiccional, carece de competencia para adoptar estas medidas, quebrantando así el derecho de defensa y el principio de juez natural.

C. Violación de la garantía fundamental a la propiedad privada.

La propiedad privada solo puede ser afectada por autoridad competente y mediante procedimientos legales ya que se trata de una garantía fundamental, reconocida en el artículo 47 de la Constitución. Por consiguiente, solo los jueces tienen la facultad de restringir este derecho en los casos de limitantes a la propiedad privada como lo pueden ser retenciones de salarios y secuestros sobre sus bienes. Las garantías fundamentales son los derechos más preciados de los ciudadanos, los cuales deben protegerse a toda costa. El derecho fundamental a la propiedad privada es una de las piedras angulares del derecho constitucional moderno, ya que constituye uno de los elementos esenciales de las primeras libertades civiles en conjunto con los derechos de seguridad vida y el derecho a la libertad individual.

Veamos, el derecho a la propiedad privada se encuentra protegido desde la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (este instrumento jurídico se encuentra vigente ya que forma parte del bloque de la constitucionalidad de la República Francesa) ya que su artículo dos dice lo siguiente: “Artículo 2. La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, **la propiedad**, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

Adicionalmente su artículo 17 establece: “Artículo 17. Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de haya una justa y previa indemnización.”

Por consiguiente, el derecho a la propiedad privada constituye uno de los derechos fundamentales de toda asociación política y en consecuencia por su propio carácter solo puede ser restringido de forma excepcional y por autoridad competente. No se trata de restringir el derecho a la propiedad por cualquier autoridad administrativa.

Por otro, lado la Convención Americana sobre derechos humanos ratificada por la República de Panamá, mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, establece lo siguiente:

Artículo 21.

Derecho a la Propiedad Privada

- 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
- 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*
- 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*

Otro instrumento internacional sobre Derechos Humanos reconocidos por la República de Panamá es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, que establece lo siguiente sobre el derecho humano a la propiedad privada:

Derecho de propiedad

Artículo XXIII

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

Como se observa las limitaciones a la propiedad privada deben estar específicamente establecidas en la ley, ya que deben ser los representantes del pueblo (los diputados) quienes puedan limitar

tal derecho fundamental. En ese sentido debe ser la ley, y no una resolución del contralor, la que establezca como debe ser la determinación del mérito para establecer una medida precautoria o cautelar sobre la propiedad privada de los funcionarios. De igual forma, debe ser la ley la que específicamente desarrolle como debe ser la adopción y las reglas de las medidas cautelares o precautorias sobre la propiedad privada. Que una resolución desarrolle específicamente como debe ser el marco jurídico de limitación de garantías fundamentales es un despropósito constitucional. Haciendo un paralelismo en los procesos judiciales el secuestro está definido claramente en la ley y no es un acuerdo del pleno de la Corte Suprema de Justicia el que establece tales requisitos. Vale la pena recordar que la Convención Americana sobre derechos humanos forma parte del bloque de la constitucionalidad y debe hacerse un control de la convencionalidad de igual forma.

D. Usurpación de funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas

El constituyente estableció expresamente que el Tribunal de Cuentas es el Órgano competente para juzgar las cuentas de los agentes de manejo y adoptar medidas jurisdiccionales en caso de reparos. Al pretender la Contraloría suspender salarios y ordenar secuestros, se sustituye en funciones que solo corresponden al Tribunal de Cuentas, lesionando el principio de separación de funciones y la garantía de juez natural. Por lo tanto, la resolución impugnada vulnera el artículo 281 de la Constitución Política de Panamá.

En concordancia con lo expuesto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 21 de noviembre de 2017 referente al caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, dictaminó lo siguiente:

188. Sin embargo, la Corte considera que la adopción de medidas cautelares reales debe justificarse previamente en la inexistencia de otro tipo de medidas menos restrictivas del derecho a la propiedad. En este sentido, sólo es admisible la aprehensión y depósito de bienes frente a los cuáles se encuentran indicios claros de su vinculación con el ilícito, siempre y cuando ello sea necesario para garantizar la investigación, el pago de las responsabilidades pecuniarias a que haya lugar o evitar la pérdida o deterioro de la evidencia. **Asimismo, la adopción y supervisión de estas medidas debe recaer en funcionarios judiciales**, teniendo en cuenta que si desaparecen las razones que justificaron la medida precautoria, el juez debe valorar la pertinencia de continuar con la restricción, aún antes de la finalización del proceso. Este punto es de la mayor importancia, dado que si los bienes no siguen cumpliendo un papel relevante para continuar o impulsar la investigación, la medida cautelar real debe ser levantada, so pena de convertirse en una pena anticipada. Este último evento constituiría una restricción manifiestamente desproporcionada del derecho a la propiedad. (El subrayado es mío)

Como se observa, las medidas cautelares reales sobre la propiedad de las personas, solo pueden ser decretadas por un juez y no por un servidor público administrativo sin funciones jurisdiccionales. Ya que, de lo contrario, se estaría infringiendo la Convención Americana de los Derechos Humanos.

V. SOLICITUD.

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitamos que se declare inconstitucional la Resolución No.3126-2025-Leg/PJ de martes 23 de septiembre de 2025 “Por la cual se aprueba el reglamento de medias precautorias que adopta la Contraloría General de la República para proteger los intereses públicos” emitido por la Contraloría General de la República y publicada en la Gaceta Oficial No.30376-B del martes 30 de septiembre de 2025 por la vulneración de los artículos 32, 47, 280 y 281 de la Constitución Política o cualquier otro que a criterio de la Corte Suprema de Justicia siguiendo el principio de universalidad considere pertinente.

VI. PRUEBA: Aduzco como fuente de prueba la Gaceta Oficial No.30376-B del martes 30 de septiembre de 2025.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30376_B/GacetaNo_30376b_20250930.pdf

VII. FUNDAMENTO DE DERECHO.

Artículo 206 numeral 1 de la Constitución Política y artículo 2559 del Código Judicial.

Panamá, a la fecha de su presentación.

MARTA CECILIA ADAMES ROMERO

Cédula No.9-749-635